

Article

« II - Les institutions internationales et la politique extérieure »

John Holmes

Études internationales, vol. 1, n° 2, 1970, p. 20-40.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700015ar>

DOI: 10.7202/700015ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

FACTEURS DE DÉTERMINATION — II

LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

Depuis la fondation des Nations Unies en 1945, le Canada s'est volontairement intégré à un réseau d'organisations internationales qui, tout en n'étant pas très systématique, est malgré tout universel. La plupart des nations, il est vrai, ont fait de même, mais le Canada a entrepris l'institutionnalisation de sa vie internationale de façon plus enthousiaste et plus éclectique que la majorité des autres. Le but de cet article est de jeter un regard sur les politiques canadiennes concernant ces institutions, en nous intéressant particulièrement aux Nations Unies : nous tenterons de dégager leur influence sur la politique étrangère canadienne.

L'analyse du rôle des institutions internationales sur la politique extérieure et la vie canadienne en général conduit tout d'abord à apprécier combien il est difficile d'imaginer ce pays autrement que membre à part entière des Nations Unies. Même neutre, le Canada n'aurait pu ignorer le Fonds monétaire international ou l'Union postale universelle. Les événements de notre histoire et les exigences de notre économie ont contribué à la formation de ce pays et ainsi, tant par notre caractère interne que par nos affiliations externes, nous sommes probablement devenus l'État le plus international au monde.

La Société des Nations

Sur la scène mondiale, le Canada ne se fait connaître qu'à partir de 1945. Même si à ce moment il devient très actif dans la communauté et les organisations internationales, il ne l'est pas de la même façon qu'un nouvel État. Avant cette période, nos relations avec les autres pays et les organismes internationaux étaient limitées, mais les lignes de force en demeuraient les mêmes.

M. John HOLMES est directeur de l'Institut canadien des Affaires internationales, à Toronto.

Notre participation à la Société des Nations, cependant, plus que toute autre chose, démontre que nous étions en voie de devenir une nation indépendante. Le besoin d'exprimer nos opinions sur plusieurs sujets, et ce, même avant notre adhésion à la Société des Nations, nous conduits à la formulation des premiers principes de notre politique étrangère et à la création de l'appareil administratif nécessaire pour prendre position sur les grands problèmes mondiaux. Leur développement fut par la suite continu, de la Société des Nations à la création des Nations Unies, et enleva toute équivoque sur le statut du Canada.

Toutefois, les Canadiens eux-mêmes peuvent avoir été les derniers à se convaincre de la réalité de leur propre indépendance. Peu d'indices en réalité laissent entrevoir, avant la Deuxième Guerre mondiale, que les Canadiens comprennent que l'adhésion à une organisation internationale apporte des droits mais aussi des obligations.

En effet, c'est plus pour affirmer son propre statut que pour jouer un rôle dans la prévention des guerres que le Canada cherche à s'affilier à la Société des Nations. L'attitude qui domine pendant les années trente semble être que puisque le Canada doit participer aux guerres européennes, il a le droit de s'immiscer dans les problèmes qui peuvent en être la cause.

Les gouvernements canadiens, tant libéral que conservateur, s'opposent toutefois à un système international impliquant des obligations automatiques à combattre ou à imposer des sanctions. En 1935, le représentant canadien à Genève, désireux d'assurer avec enthousiasme l'autorité de la Société, propose des sanctions pétrolières contre l'Éthiopie ; il est rapidement désavoué par le premier ministre Mackenzie King.

Notre présence à la Société des Nations fut discrète. Il y a toutefois une trop forte tendance à interpréter cela comme un isolement que d'ailleurs le sénateur Dandurand souligne en disant que nous vivons dans une maison à l'épreuve du feu. Mise à part la pression de l'opinion publique qui refuse d'être entraînée dans des interventions étrangères, il y a deux raisons principales qui expliquent l'attitude négative du Canada vis-à-vis des prétentions de sécurité collective de la Société.

Premièrement, il y a la conviction que la sécurité collective, incluant les sanctions économiques, est impraticable pour une organisation qui ne comprend pas toutes les grandes puissances et en particulier les États-Unis. Deuxièmement, on croit que l'obligation automatique d'assister militairement un État membre attaqué en est une tendant à maintenir le *statu quo*. Or, les Canadiens ne pensent pas que le *statu quo* en Europe est la meilleure solution.

C'est pour de telles raisons que l'on met l'accent sur la fonction consultative de la Société des Nations, de même que sur son rôle instrumental pour promouvoir la paix et encourager les ententes internationales en arrêtant les disputes, plutôt que de la considérer comme une force policière. Fondamentalement, c'est encore la position canadienne à l'égard des Nations Unies.

Bref, la Société eut peu d'effets apparents sur le Canada, mais elle nous ouvrit de plus larges horizons sur le monde international. Ce ne sont pas nos obligations

envers la Société, mais nos liens avec le Commonwealth qui nous font participer à la guerre. De nos jours, ce serait l'inverse.

Le Commonwealth

La seconde institution internationale à laquelle le Canada se lie avant la Deuxième Grande Guerre mondiale, est le Commonwealth, émergeant alors de l'Empire. En 1945, cet organisme est en voie de subir de profonds changements. Depuis plusieurs années, les Dominions comme on les appelle, ont affirmé qu'ils ne sont plus disposés à laisser la Grande-Bretagne déterminer seule la politique extérieure des membres du Commonwealth.

Plusieurs solutions s'offrent aux intéressés. L'Australie favorise une politique commune où la Grande-Bretagne doit reconnaître l'égalité des autres membres. Les Canadiens, eux, considèrent que la politique commune est un mirage et que les gouvernements indépendants ne peuvent pas, par des travaux en commissions, en arriver à des positions unanimes sur tous les sujets sans que l'effort pour y arriver ne mène rapidement à la faillite de l'institution.

Le triomphe du point de vue canadien rend heureusement possible le Commonwealth multiracial, après que le Pakistan et l'Inde décident en 1947 d'en rester membres.

Ce débat historique au sujet du Commonwealth laisse le Canada empreint d'un fort scepticisme vis-à-vis des concepts d'intégration et d'unité, ce qui n'est pas sans influencer par la suite notre participation aux alliances.

Notre tendance pour la négociation et contre les prises de position automatiques, reste toujours aussi ferme de nos jours. Cela peut être en partie la cause de notre réticence à nous engager dans l'Organisation des États américains qui contrairement au Commonwealth ou à l'OTAN exige le vote et oblige à accepter les décisions de la majorité.

Le journaliste canadien Leonard Beaton a très bien décrit la conséquence importante de cet aspect de notre histoire : « ... l'expérience impériale, qui représente tant pour beaucoup de Canadiens, nous a laissé en héritage une conscience internationale qui n'est pas facilement oubliée dans la seconde moitié du vingtième siècle ¹. »

On a tendance à reconnaître que notre histoire nous a imprégnés d'une mentalité de subordonnés parce que nous avons été colonisés, et qu'au contraire, elle a doté les Canadiens anglophones d'un complexe de supériorité qui leur commande que le Canada intervienne partout dans le monde.

Élevés dans un empire qu'ils retrouvent à la dispersion des étendues de couleur rose sur la carte, et où le soleil ne se couche jamais, les Canadiens ont le sentiment qu'ils sont non pas citoyens de deuxième classe, mais bel et bien de première. Nous ne jugeons pas ici des avantages ou des inconvénients de cette fière attitude. Le sentiment de partager la responsabilité de l'ordre mondial peut

¹ « Canada and the World », *Globe and Mail Magazine*, 28 décembre 1968.

certaines être louable, mais cette conscience d'être chargé de mission à l'échelle universelle paraît aussi présomptueuse.

Les États-Unis

On peut difficilement décrire nos relations avec les États-Unis en les reliant à notre appartenance à une organisation internationale, et pourtant, elles se sont élaborées au sein de multiples institutions. Il existe en effet une jungle d'organisations communes et de comités spécialisés entre nos deux pays. Il nous faut repenser l'existence et la fonction de ces comités car nous avons toujours été conscients que les processus de rationalisation et d'efficacité peuvent mener inévitablement à une sorte d'intégration constitutionnelle et, par le biais, à l'assimilation.

Nous avons toutefois découvert, avant la Première Guerre mondiale, un mécanisme meilleur et dont le prototype est la Commission conjointe internationale. Les conseillers canadiens qui ont prôné l'idée d'une commission conjointe ont conçu une formule, fréquemment reprise depuis, qui donne l'occasion aux citoyens de deux pays de chercher ensemble des solutions communes avant de laisser la décision finale aux gouvernements souverains. Une petite puissance peut ainsi chercher à harmoniser ses intérêts par la consultation mais conserve son droit de veto. La conséquence de cette précoce institutionnalisation de nos plus importantes relations internationales est ni plus ni moins que de préserver le Canada en tant que pays indépendant.

Les organisations internationales

Le Canada, avant la guerre, a reconnu ses intérêts avec d'autres pays, en régularisant internationalement certaines fonctions terre à terre mais qui affectent de près la vie des citoyens. Membre de l'Union postale internationale en 1878, il est prêt à restreindre sa liberté en échange des bénéfices d'une régulation internationale dans le domaine de l'édition, de la pêche, de la navigation et de la météorologie. C'est un Canadien, par exemple, qui donne au monde le bienfait de l'heure standardisée. Et quel pays ne profite pas aujourd'hui des accords internationaux sur les fuseaux horaires ?

L'expérience de la guerre est un élément important qui favorise une prise de position des Canadiens vis-à-vis des organisations internationales. Nous passons à ce moment-là par une époque difficile et ce n'est pas toujours avec succès que nous essayons de persuader la Grande-Bretagne et les États-Unis de notre droit de parole dans la stratégie alliée. Il n'est donc pas surprenant que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, vers la fin de la Deuxième Guerre mondiale, soient les plus ardents défenseurs des droits des puissances moyennes dans les organisations internationales.

Il faut bien admettre cependant qu'une des raisons pour lesquelles le Canada n'est pas plus écouté lors de l'élaboration des grandes stratégies de l'époque de la guerre, vient de ce que son leader n'est pas réellement intéressé. Mackenzie

King se prévaut en effet de la voix du Canada pour protéger les intérêts spécifiques des soldats et des réservistes canadiens. Pendant ce temps, le premier ministre Marshal Smuts de l'Afrique du Sud, a de nombreuses déclarations à faire au sujet de la grande stratégie et participe activement aux discussions.

Mackenzie King a peu d'idées à faire valoir sur les affaires relatives à la guerre et à la paix. Par ailleurs, il est le plus ardent appui de la politique d'apaisement de Neville Chamberlain. Or si une puissance moindre veut affecter la politique d'une alliance ou d'une organisation internationale, elle se doit de promouvoir quelques idées constructives et valables sur le plan international.

Notre position sur des ententes d'après-guerre est pire que jamais lors de la Conférence de paix de Paris, en 1918. Le motif n'en est plus notre statut de nation semi-coloniale ; notre problème est celui de toutes les puissances moyennes devant les grandes puissances qui s'affirment comme seules aptes à déterminer la politique à suivre. Il est si difficile d'obtenir un accord entre les alliés de l'Est et ceux de l'Ouest, et les Russes sont tellement déterminés à ce que les traités de paix soient d'abord résolus par une négociation entre les grandes puissances seulement, que l'on ne nous offre que le droit humiliant de soumettre quelques textes sur le conflit allemand aux ministres des Affaires extérieures des grandes puissances.

Le fait de combattre les Allemands depuis le début de la guerre et de n'avoir que peu de poids dans le règlement de cette guerre influence l'attitude du Canada par la suite et n'est pas sans relation avec notre réticence à fournir des forces d'occupation. Si les grandes puissances veulent mener seules la barque, estimons-nous, laissons-leur la responsabilité première d'assumer leurs politiques et d'en payer le prix. Toutefois notre réaction n'est pas dénuée dans l'ensemble d'un sens de responsabilité vis-à-vis de l'ordre mondial, et nous cherchons à accomplir les tâches utiles qui sont en notre pouvoir et contrôle, telles le maintien de l'ordre et de la paix pour les Nations Unies et une contribution mineure à l'OTAN. Mais notre rôle est supplétif et sélectif. Nous jouissons des avantages et des inconvénients du statut d'une puissance moyenne.

L'option internationaliste

Cette association ultime avec les deux principaux alliés occidentaux donne aux Canadiens l'occasion de contribuer, par leurs opinions, à la structure des Nations Unies avant même la Conférence de San Francisco. Des équipes de travail au ministère des Affaires extérieures ont étudié sérieusement cette question avant la fin de la guerre et nous avons quelque chose à apporter. Notre rôle est encore plus actif dans l'établissement d'agences spécialisées, car nous sommes une puissance plus importante dans le monde économique que dans celui de la stratégie militaire ou politique.

Nous cherchons une formule qui concilierait l'inévitable préséance des grandes puissances en matière de sécurité, avec le droit des puissances moins grandes à jouer dans le monde économique un rôle approprié à leur capacité particulière et à leurs intérêts nationaux.

Les orateurs canadiens émettent alors la doctrine du « fonctionnalisme » qui demeure la base intellectuelle du point de vue canadien dans son activité internationale. Celui-ci est défini en 1943 par M. King de la façon suivante : « D'une part l'autorité dans les affaires internationales ne doit pas être exclusivement concentrée chez les plus grandes puissances. D'autre part l'autorité ne peut pas être divisée également parmi les trente États souverains ou plus qui forment les Nations Unies, sinon toute autorité efficace disparaîtrait... La représentation devra être déterminée sur une base fonctionnelle qui permettrait la pleine participation de ces pays, petits ou grands, et qui ont une très grande contribution à apporter... Certains compromis doivent être trouvés entre l'égalité théorique des États et la nécessité pratique de limiter la représentation, dans les corps internationaux, à un nombre respectable². »

Cette doctrine est à la base du concept canadien du rôle d'une puissance moyenne. Cela signifie l'acceptation d'obligations spéciales et aussi de droits spéciaux pour des pays, qui ne sont décidément pas de grandes puissances, mais qui ont beaucoup plus, néanmoins, à apporter et à protéger que les petits pays défavorisés. Cela nous rend capables de chercher des domaines pour lesquels nous avons du talent, des ressources ou de l'expérience, et ainsi donner un bon rendement sans nous considérer comme des citoyens d'un monde de seconde classe toujours privé du droit de vote.

Au moment où le pays connaît un nouveau sursaut nationaliste résultant de la guerre, cette sorte d'internationalisme renforce notre nationalisme et le préserve ainsi d'une introspection morbide. L'idée de la mission canadienne dans le monde reste liée d'une façon permanente au nationalisme canadien.

Cela peut détourner notre attention de nos problèmes immédiats vers des rêves de croisades outre-mer, mais il faut penser que cela fait de nous un peuple en meilleure santé que nous ne l'aurions été autrement. Il y a aussi ceux qui entrevoient le bon côté de la chose dans le domaine des affaires. Voilà un aspect difficile à évaluer. La Suisse et l'Allemagne ont réussi à développer leur commerce extérieur sans toutefois être membre des Nations Unies.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale l'opinion publique canadienne a, ou pense avoir renoncé à ses attitudes timides vis-à-vis de la Société des Nations, et comme les gens de la plupart des pays occidentaux elle cherche une sécurité collective plus fortement organisée avec une force policière coercitive.

En matière de sécurité

Cette vision d'un monde futuriste est toutefois temporaire. Comme toujours, il y a une marge entre les discours et les gestes que nous posons, et nous démontrons nos intentions réelles dans le refus de laisser nos troupes en Europe pour des fins d'occupation, et dans notre hâte à démembrer notre propre force militaire.

La portée des obligations que nous imposent les institutions internationales à des fins de sécurité collective est souvent exagérée par ceux qui les prennent

² Débats de la Chambre des communes, 19 mars 1943, p. 1396ss.

au pied de la lettre. M. King a pour principe qu'il appartient au Parlement de décider. Il n'y a pas à ce propos de changement fondamental si ce n'est que maintenant les décisions doivent être prises trop rapidement par le gouvernement canadien pour permettre la consultation du Parlement.

La décision d'opter pour l'internationalisme, mais sans engagement automatique, est prise au cours des années quarante. Autrement, nous retournerions à notre isolement ou du moins notre demi-isolement d'avant-guerre. À l'autre extrême, nous pourrions faire des alliances qui détermineraient notre défense et nos politiques extérieures ainsi que l'importance et la nature de notre contribution. Nous pourrions aussi accepter un internationalisme simple se limitant à une affiliation aux Nations Unies et à ses agences.

Ce que nous choisissons, ou probablement ce qui nous arrive, est un heureux mélange d'alliances et de présence aux Nations Unies. À la fin de la guerre, aucune de ces voies n'est vraiment considérée et nous doutons que nous ayons fait face à un véritable choix.

En dépit de notre attitude vis-à-vis des forces d'occupation, l'opinion de tout le pays favorise une participation active aux efforts pour prévenir des conflits plus grands. Les dispositions de la charte des Nations Unies prévoient une participation militaire à l'ONU, sujette à négociations. Il y a donc peu à craindre que dans la nouvelle organisation le Canada se trouve contraint à participer sans mot dire à cette forme de sécurité collective.

La neutralité n'est pas considérée comme une possibilité avant l'apparition de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et elle n'est pas sérieusement proposée par des Canadiens avant que la guerre froide ne commence à se résorber pendant les années soixante.

L'Organisation des Nations Unies

Il est difficile de reconnaître toutes les décisions qui ont conduit à la naissance de l'ONU. L'idée des Nations Unies apparaît pendant la guerre et l'adhésion canadienne à cette association semble être un prolongement du geste posé en 1939. Nous considérons cette organisation non pas comme un instrument de croisade pour sauver le monde, mais comme une mesure pratique visant à nous épargner les conséquences d'une éventuelle agression.

Notre adhésion aux organisations internationales ne se limite pas aux Nations Unies, mais il s'agit là pour nous d'une priorité.

Notre participation aux Nations Unies, après tout, ne nous demande pas de grands sacrifices et cela permet au Canada d'élaborer beaucoup plus qu'auparavant sa politique étrangère et d'affirmer son identité. Voyons donc les restrictions et les obligations que cela nous impose d'une part, et d'autre part les possibilités que cela nous donne.

Premièrement, nous avons l'occasion d'exprimer nos vues sur à peu près tous les sujets d'intérêt mondial. Déjà, cela peut être bon en soi mais on peut se demander si le Canada a quelque intérêt à exprimer officiellement ses vues ou à voter, par exemple, sur l'apartheid en Afrique du Sud ou les réfugiés chinois en

Birmanie. L'obligation de donner son opinion est souvent embarrassante. Cela peut gêner nos relations avec des pays qui pourraient nous offrir de bonnes propositions commerciales si nous ne les brusquons pas.

Le fait d'intervenir dans les disputes étrangères nous oblige aussi souvent à trouver des solutions. Les Canadiens sont ainsi physiquement et financièrement au cœur des recherches de solutions lors des conflits entre Hollandais et Indonésiens, Indiens et Pakistanais, Arabes et Israélites, Grecs et Turcs cypristes. On peut acquérir en définitive une bonne réputation si l'on s'en tire bien dans ce domaine, mais sur une longue période, il nous arrive beaucoup plus souvent de perdre des amis que d'en gagner.

Cependant, il n'y a pas d'autre moyen d'en sortir et c'est le prix qu'un pays paie pour les avantages qu'il retire de sa participation à une organisation internationale. Chaque membre des Nations Unies doit prendre des décisions devant une multitude de problèmes sinon il perd tout crédit en s'abstenant de façon perpétuelle.

Nous sommes évidemment plus profondément intéressés à tous ces problèmes quand nous siégeons au Conseil de Sécurité. Néanmoins, même à l'Assemblée générale, nous devons prendre position, et souvent sur des sujets comme la représentation de la Chine, l'Algérie ou la Rhodésie, ce qui apporte des complications externes mais également des difficultés intérieures. Agir de façon consciencieuse et responsable, ou bien fuir les difficultés en jouant au sourd et muet voilà l'alternative.

En tant que membre des Nations Unies, nous devons reconnaître aussi que l'adhésion à la Charte limite notre propre liberté. Notre bienveillance vis-à-vis de l'ONU peut toutefois se modifier en une attitude plus sceptique à l'exemple de certains pays européens, ou de l'Afrique du Sud, si nous sommes accusés de violer la Charte.

À l'occasion, les représentants des autres États nous accusent en effet aux Nations Unies d'être coupable de mauvais traitements vis-à-vis de nos populations indienne et esquimaude. S'il y a là certains pays ayant de sérieux motifs politiques d'embarrasser le Canada, nous pouvons faire l'objet d'une recommandation formelle qui exige une rectification de la situation. Une attaque contre notre politique d'immigration n'est pas non plus hors de question. Récemment, le représentant du Mali aux Nations Unies a averti le Canada que s'il veut intervenir au nom du mouvement séparatiste au Nigéria, certains États africains exploiteront sa vulnérabilité sur le sujet.

Il n'existe certes aucun moyen par lequel les Nations Unies peuvent nous imposer quoi que ce soit par voie de résolution, mais la peur de la censure et la crainte de se faire des ennemis qui se servent des Nations Unies contre nous, a un effet certain sur notre conduite. Inversement, notre zèle pour la diplomatie des Nations Unies et le besoin d'obtenir un fort appui dans nos propres initiatives, nous incitent à nous gagner des amis et à éviter tout délit.

La plus grande difficulté que nous avons probablement eue vis-à-vis de la Charte des Nations Unies a porté sur les droits de l'homme. Le manque d'autorité du gouvernement fédéral dans ce domaine et dans certains autres domaines

économiques et sociaux discutés à l'Assemblée ont rendu difficile l'adhésion du Canada à certains documents comme la Déclaration des Droits de l'Homme.

Même si cette restriction de compétences semble évidente à tout gouvernement agissant dans le contexte canadien, ce ne l'est pas du tout pour les États étrangers qui s'impatientent, pour la plupart, devant ces réserves. Ce handicap international est une source de pressions qui incitent le gouvernement fédéral à ignorer les droits provinciaux, mais en revanche cela n'est pas assez fort pour écraser la résistance provinciale. Les hommes politiques canadiens ont toujours été plus attentifs aux exigences de la politique intérieure qu'à celles de la politique internationale. Ottawa a néanmoins été forcé de trouver des solutions pratiques envers les provinces dans ses prises de décision relativement à tous ces sujets, mais avec plus ou moins de succès.

À une occasion seulement, le Canada est obligé par les Nations Unies de fournir des forces militaires en vue d'une opération de sécurité collective. C'est dans le cas de la Corée, en 1950, lorsque nous participons largement quoiqu'en retard aux forces de l'ONU.

Nous ne sommes pas alors membre du Conseil de Sécurité mais nous appuyons l'action des Nations Unies et nous ne pouvons sûrement pas refuser en toute décence de contribuer à l'action militaire commune. Nous soulignons cependant que l'action du gouvernement canadien est volontaire. Nous pourrions refuser notre participation sans violer la Charte, mais l'enjeu, comme dans la plupart des questions soulevées aux Nations Unies, est notre réputation en tant qu'État-membre, et cela ne se limite pas à une seule contribution verbale. C'est notre image en tant que bon citoyen international plutôt que les obligations formelles de notre adhésion aux institutions internationales qui, règle générale, gouverne nos actions au sein de l'ONU.

L'intervention des Nations Unies en Corée est probablement le seul et dernier effort pour créer une force de sécurité internationale collective. Il nous semble aujourd'hui que les circonstances politiques sont changées, et que ce genre d'intervention ne peut plus se reproduire dans l'avenir.

Les opérations de maintien de la paix

Les fonctions de « gardien de la paix » sont quelque chose de très différent et impliquent des tâches variées allant des missions d'observation jusqu'à l'envoi de troupes tampons entre les belligérants. Bien que les forces de l'ONU soient engagées dans le combat au Congo, elles ne sont pas habiles pour jouer un tel rôle. Elles sont avant tout le symbole de la volonté internationale.

Le Canada, comme on le sait, joue un rôle majeur dans cette initiative et est l'un des rares pays à contribuer virtuellement à toutes les opérations de maintien de l'ordre. Notre enthousiasme pour ce genre d'activité est en quelque sorte l'expression du point de vue fonctionnel mentionné plus haut. Nous ne prétendons pas être une nation neutre, dans le sens d'un pays non aligné, dans ce qu'on appelle le conflit Est-Ouest.

Nous avons cependant acquis une certaine réputation d'objectivité quant aux problèmes du colonialisme, qui sont à la racine même de presque toutes les disputes nécessitant l'intervention d'une force internationale pour maintenir la paix. Parmi les pays pacificateurs, il y en a peu ayant des forces militaires modernes et bien équipées. C'est pour cette raison, et aussi parce que le Canada est pratiquement le seul pays qui paie une large partie des dépenses de ses contributions militaires, que l'on fait souvent appel à nous.

On s'inquiète quelque peu de cette tâche au Canada, particulièrement depuis l'opération cypriste qui n'en finit plus et notre expulsion du Moyen-Orient. Nous avons de plus en plus l'impression qu'on ne doit pas s'engager à moins de pouvoir persuader les Nations Unies d'obtenir au préalable certaines concessions des parties en litige. Cela est logique, mais il est cependant sage de la part des Canadiens de reconnaître qu'il y a d'autres pays désireux et même impatients de participer à ces opérations de maintien de la paix. Si cela s'avère difficile pour nous, il peut bien se faire que notre place soit rapidement prise.

Puisqu'ils comptent parmi les membres les plus riches des Nations Unies, les Canadiens développent une certaine nervosité face à l'exercice de la contrainte par les organes de l'ONU. On a craint qu'à mesure que les nations en voie de développement obtiendront la majorité à l'Assemblée générale, cet organisme tente d'assumer des fonctions législatives et impose éventuellement des contributions aux États membres pour de gigantesques et irréalisables programmes de sécurité sociale à l'échelle mondiale.

Mais en fait, l'Assemblée n'a pas de pouvoir législatif et ne peut forcer ses membres à contribuer à des fonds spéciaux. Elle ne peut qu'insister pour que ses membres paient régulièrement leur contribution au risque de se faire expulser. Ce qui plus est, les chefs des pays en voie de développement réalisent avec perspicacité qu'ils ne peuvent établir de plans de développement sans la participation volontaire des pays riches.

Le Canada agit prudemment à l'occasion des débats de ces dernières années pour savoir si les sommes importantes requises pour le maintien de la paix doivent faire partie du budget normal des Nations Unies et être imposées à tous les membres. Les Américains eux se sont engagés tête baissée dans une position qui à la longue ne peut qu'être à leur désavantage. L'Union soviétique, la France et bien d'autres pays se sont préparés pour leur part à s'opposer fortement à un tel principe, de telle sorte que les Nations Unies auraient pu se scinder dangereusement. Bien plus, il est évident que les États-Unis ont été à long terme désavantagés en acceptant un principe qui donne à l'Assemblée, dans sa composition actuelle, l'autorité de procéder à des dépenses pour tout projet spécial qu'elle souhaite, forçant ainsi la contribution de tous les États membres.

Toutefois, les Nations Unies ne sont pas un gouvernement mondial, pas même à l'état embryonnaire. Un tel organisme est néanmoins susceptible d'imposer des obligations morales au Canada et de l'amener à faire certaines choses qu'il ne ferait pas autrement, sans constituer toutefois une menace, au sens légal du terme, à sa souveraineté.

L'arme principale d'un organisme international qui tente, à notre époque, d'imposer sa volonté collective à un état délinquant, peut le faire par des sanc-

tions d'une nature quelconque et particulièrement économique. Lorsque les Nations Unies ne peuvent appliquer la force militaire ou que ses membres sont réticents, comme cela est le cas en Rhodésie ou en Afrique du Sud, sa seule arme réside dans les sanctions économiques.

Les sanctions économiques

L'histoire des sanctions économiques à la Société des Nations, aux Nations Unies et même ailleurs semble peu encourageante. Elles ont seulement une certaine efficacité en temps de guerre et, probablement, une meilleure chance de réussir dans un petit pays ou dans un pays enclavé comme la Rhodésie, mais encore là les résultats sont incertains. La position canadienne à cet égard en est une de discernement. Nous endossons les sanctions imposées à la Rhodésie mais non celles à l'Afrique du Sud.

Il ne fait pas de doute que notre gouvernement considère la politique raciale de l'Afrique du Sud pire que celle du gouvernement rhodésien. Il croit néanmoins que les sanctions universelles et un embargo contre l'Afrique du Sud n'auront aucun effet pratique.

Dans le cas de la Rhodésie, il a une double obligation en tant que membre des Nations Unies et du Commonwealth dont les membres sont unanimes à accepter que des sanctions soient prises. Mais il est important de reconnaître aussi que l'obligation morale n'appartient pas à la Grande-Bretagne mais bien au Commonwealth en tant qu'entité, et plus particulièrement aux membres africains du Commonwealth. Cette obligation est d'autant plus forte que les pays francophones de l'Afrique sont tout aussi opposés au gouvernement de Salisbury que les autres pays anglophones et que nos relations avec la francophonie sont aussi importantes que celles avec le Commonwealth.

On doit noter ici que le Canada n'a jamais dû sérieusement rompre ses relations économiques avec quelque pays. On peut cependant nous imposer un jour de couper les ventes de blé aux pays communistes. Les sanctions imposées par les Nations Unies et le Commonwealth à la Rhodésie, les accords internationaux intervenus entre certains pays de l'Ouest en vue de ne pas vendre de matériel de guerre aux pays communistes, et les limitations à la vente des armes dans les régions où il y a conflit comportent des pertes importantes pour certaines industries du Canada. Par ailleurs, les sanctions contre la Rhodésie sont bénéfiques à l'industrie du tabac au Canada.

Une diplomatie d'efficacité

Il n'y a aucun doute que dans la période d'après-guerre, nous sommes prêts et désireux de remplir notre mission. Pendant le développement de la guerre froide et le chaos résultant de la désintégration des empires, l'Organisation des Nations Unies doit compter sur des pays et sur des peuples servant d'intermédiaires.

C'est seulement après coup que nous commençons à réaliser ce qui nous arrive et l'expérience nous paraît plutôt heureuse. Toutefois ce statut de puissance moyenne ne va pas sans un certain type de diplomatie. Il n'est pas suffisant pour un conciliateur d'acquérir une réputation d'équilibre dans son jugement, encore faut-il qu'il la conserve et pour ce, qu'il évite toute prise de position susceptible de soulever une opposition virulente. Le Canada joua un rôle de premier plan dans la création de la force d'urgence des Nations Unies parce que même s'il est en désaccord avec les politiques de la Grande-Bretagne et de la France, il s'abstint de les condamner. Quand la question algérienne est à l'ordre du jour de l'Assemblée, les délégations canadiennes travaillent de façon constante à trouver des solutions modérées, non pas parce qu'elles veulent éviter de rendre plus complexe leurs relations avec les deux parties en litige, mais parce qu'elles croient que de violentes condamnations n'aideront pas les Français et les Algériens à résoudre leurs difficultés.

La politique des gouvernements canadiens d'après-guerre est de s'astreindre à une diplomatie tranquille au cas où ils joueront un rôle de médiateur dans des conflits tels que celui du Viêt-nam ou du Cachemire. En d'autres occasions, par exemple dans le cas de la Rhodésie ou de la Tchécoslovaquie, ils semblent croire qu'un désaveu moral venant du monde entier peut avoir une certaine influence. Il n'y a pas qu'au Canada qu'on sache, suivant l'occasion, avoir une diplomatie tranquille ou tapageuse. Cependant, pour une puissance moyenne ayant la réputation et la tradition du Canada, ces limites à notre style national sont particulièrement importantes et vexent plusieurs pays. Nos obligations comme loyal membre des Nations Unies entrent souvent en contradiction avec celles qui découlent de nos alliances ou de nos associations privilégiées comme l'OTAN, le Commonwealth ou la Francophonie, sans parler de notre association continentale avec les États-Unis. Pour notre propre fierté et aussi pour conserver ce sens de la responsabilité qui est essentielle à notre efficacité en diplomatie, nous devons éviter deux positions extrêmes qui peuvent nous détruire et détruire notre image comme force internationale. Nous ne voulons pas être classés parmi ces pays habiles dans les déclarations fulgurantes et qui refusent de faire leur part. D'un autre côté, il y a toujours le danger qu'un pays comme le Canada acquière la réputation d'un pays sans ossature. La plus grave crainte cependant est que notre peuple devienne schizophrène à cause de ce qui peut être une situation humiliante pour un pays qui possède autant d'espace, d'avenir et de traditions héroïques. La situation n'est évidemment pas aussi sérieuse et morbide que celle née de la frustration des citoyens des grandes puissances à l'égard de Cuba et du Viêt-nam.

Pour les sceptiques, le rôle que le Canada joue en politique internationale et vis-à-vis des institutions de sécurité découle d'intérêts nationaux particuliers, car nous avons un intérêt dans la promotion d'un « ordre mondial ». Nous pouvons tirer les mêmes conclusions de notre participation à des organisations spécialisées des Nations Unies comme l'OMS et l'Unesco et d'autres associations de consultation sociale et économique comme l'Organisation pour le développement et la coopération économique, même si la création de telles organisations reçoit l'approbation et l'appui des gouvernements canadiens. Nous sommes un pays riche et avec une attitude ambivalente vis-à-vis de l'ordre mondial : à la fois

conservatrice et progressiste. Nous avons intérêt à conserver la stabilité de notre système international libre, mais parce que nous voyons loin devant nous, nous souhaitons des niveaux de vie plus élevés, des idées, et des techniques nouvelles. Cet idéal nous empêche d'être d'authentiques réactionnaires et de nous dégager de ces louables efforts que font les agences internationales pour coordonner les activités nationales, même s'il est difficile d'en apprécier les bénéfices pour le Canada. La question que nous devons nous poser est celle-ci : Quels seraient les désavantages de notre retrait ? Nous croyons que nous en souffririons beaucoup plus que nous ne le réalisons actuellement, parce que la collaboration internationale et l'échange d'informations et d'idées se sont tellement intégrés à la vie de milliers d'institutions canadiennes dans les domaines économiques et sociaux que nous ressentirions rapidement cette « solitude ». Cette collaboration technique fait partie d'un système international qui prend de plus en plus d'importance pour les pays qui ne comptent que sur leurs seules ressources intellectuelles.

En matière de développement économique

Les citoyens canadiens comme les citoyens des autres pays profitent des efforts de l'OIT au cours du dernier demi-siècle quant aux normes et aux conditions de travail. Si les citoyens des autres pays reçoivent plus que les Canadiens l'assistance technique des agences spécialisées, c'est parce que nous le voulons. Nos instincts humanitaires et notre propre fierté aussi bien que l'évaluation à long terme de notre propre intérêt nous ont conduits à nous engager dans des programmes de développement économique pour lesquels les organisations spécialisées apportent une aide précieuse. Pour un pays moyen comme le Canada, qui ne peut se permettre de déléguer des directeurs et des agents de développement à l'échelle mondiale, c'est un excellent moyen de placer au moins quelque argent entre les mains d'agences internationales. Ainsi par exemple, la Banque interaméricaine de développement nous est bien utile car, par cette organisation, nous assurons une aide encore modeste en Amérique latine, là où nous ne pouvons envoyer beaucoup d'experts. C'est aussi une façon d'éviter des complications politiques. Il n'y a pas de doute que le fait d'être associés à plusieurs organismes internationaux nous vaut des appels à la générosité de plus en plus pressants. Lors des réunions annuelles qui ont lieu un peu partout à travers le monde, les États membres font souvent état de leurs besoins et il est particulièrement difficile aux représentants canadiens, conscients de notre abondance, de paraître mesquins. D'autre part, grâce à notre appartenance aux institutions et services internationaux de planification et de coordination, nous évitons d'énormes dépenses inutiles, même si nous ne sommes pas toujours heureux des résultats tangibles.

À un autre niveau d'importance, il existe ce que l'on peut appeler les institutions internationales fonctionnelles comme le Fonds monétaire international, le GATT et d'innombrables organisations qui s'occupent de l'aviation, des postes, de la marine ou de la météorologie. Elles sont indispensables ou sont en voie de le devenir. Paradoxalement, celles qui limitent notre liberté d'action

encore plus que les autres, sont encore essentielles à la préservation de notre souveraineté. Si nous n'avons pas d'organismes réglementaires internationaux qui satisfont à nos besoins essentiels, nous serons alors forcés de rechercher une plus vaste souveraineté au sein d'un gouvernement continental, nord-atlantique, ou encore mondial. Il nous semble important de maintenir la plupart des gouvernements traditionnels afin de conserver un gouvernement à l'échelle de l'homme et une personnalité humaine face à la nouvelle technologie. Par exemple, notre vie nationale dépend en majeure partie de notre crédit vis-à-vis du Fonds monétaire international qui coordonne les monnaies nationales, de telle sorte que, par des pressions financières nous ne soyons pas plongés dans un système quasi fédéral, supradirecteur et qui nous empêche de bien gouverner.

En matière de désarmement

On doit faire une remarque particulière au sujet de l'influence sur le Canada qu'ont eue les efforts des Nations Unies afin de promouvoir le désarmement et le contrôle des armes. Le Canada avait, à la fin des années quarante, le statut de membre permanent de la Commission de l'Énergie atomique des Nations Unies, et il conserva cette position privilégiée au sein des organismes de désarmement de l'ONU durant une décennie ou plus. Dans les sous-comités sur le désarmement, nous étions les seuls hormis les grandes puissances qui aient vraiment cherché des solutions en vue d'un désarmement graduel au cours des années cinquante. Cette position privilégiée, après l'euphorie probable, nous cause un sentiment de frustration depuis que nous sommes retournés à un rôle plus normal en tant que membre de la 18^e Commission du désarmement, qui a pris considérablement d'ampleur en 1969, et qui siège maintenant de façon plus ou moins permanente à Genève. Ce fait, également, renforce notre intérêt pour le désarmement et nous oblige à être parmi les premiers à accepter les décisions prises. Notre politique militaire n'en est pas encore affectée car nos forces sont relativement peu considérables et les effets ne se feront pas sentir avant les étapes ultérieures d'une entente générale. Si nous avions tenté d'augmenter ces forces, nos déclarations sur le désarmement auraient été alors un obstacle. L'augmentation sensible au début des années cinquante résulte de notre obligation de servir l'ONU en Corée, et à cause des demandes de l'OTAN, ce niveau est subséquent maintenu. Nous avons déjà accepté les ententes contre les essais nucléaires et la prolifération des armes nucléaires, mais nous n'avons jamais voulu devenir une puissance nucléaire. Nos ententes au sujet des armes nucléaires au sein de l'OTAN selon la formule des deux clés ne contredisent pas celle sur la prolifération nucléaire, mais l'opposition internationale à la prolifération encourage l'opposition populaire. Le gouvernement conservateur a déjà déclaré que les négociations des Nations Unies sur le désarmement étaient un motif de notre retard à armer les missiles Bomarc d'ogives nucléaires ; et même si nous avons ces armes nucléaires en notre possession, il semble que nous nous en débarrasserons sous peu. Nos motifs sont en partie financiers et technologiques, mais notre engagement au contrôle international du désarmement nucléaire a sûrement été un facteur indiscutable. D'ailleurs, notre engagement aux Nations

Unies et à la Commission de l'Énergie atomique modifie nos ventes d'uranium. Nous sommes obligés maintenant d'imposer un contrôle international avant de fournir de l'uranium ou des réacteurs. Ce système suscite des complications avec l'Inde et le Pakistan mais surtout avec la France. Les accords de fourniture d'uranium à la Grande-Bretagne et aux États-Unis sont conclus avant l'établissement d'une réglementation internationale et ils deviennent ainsi très importants pour notre industrie minière. Ce n'est pas facile, incidemment, d'expliquer à la France la discrimination de traitement qu'on lui impose par rapport aux deux puissances d'expression anglaise.

Une puissance régionale sans région

Notre participation au réseau d'organisations internationales contrebalance le régionalisme et ne modifie pas, de cette façon, l'aspect cosmopolite de notre pays. Le problème du Canada, comme l'a dit récemment Herman Kahn, est que nous sommes une puissance régionale sans région. Les pays de notre envergure sont normalement attirés par les associations régionales parce qu'elles offrent une scène plus confortable pour un pays qui sait que sa puissance est limitée. Notre problème régional réside dans sa composition disparate. La région la plus naturelle comprend seulement deux pays, l'un tellement plus puissant que l'autre, que le régionalisme n'a pas cet avantage de régions qui comptent un grand nombre de participants plus ou moins égaux : l'Europe de l'Ouest, l'Afrique ou l'Amérique du Sud, par exemple. L'autre région conventionnelle dans laquelle nous pourrions être situés est cette région artificielle que nous appelons souvent l'hémisphère occidental, mais il y manque tellement d'uniformité géographique et culturelle qu'elle risque peu de toucher nos intérêts fondamentaux. Pour certaines raisons, nous faisons aussi partie d'une association historiquement plus naturelle : l'Atlantique Nord. En fait, notre plus ancienne association est le Commonwealth et la plus nouvelle la Francophonie : toutes deux sont non régionales. Il n'y a pas de doute que la plupart de nos intérêts économiques sont régionaux et qu'ils reposent sur notre association avec les États-Unis, pour laquelle nous avons, au cours des années, développé certaines techniques à travers des organismes conjoints afin d'éviter l'intégration le plus possible. Les Canadiens pensent toujours de façon instinctive que les associations internationales sont essentielles pour contrebalancer l'influence très forte de notre association continentale. C'est donc ce que nous attendions des organisations internationales fonctionnelles et, jusqu'à un certain point, c'est ce que nous avons eu. Parce que nous avons peur d'être isolés sur notre propre continent, nous sommes portés à jouer notre rôle dans les affaires internationales comme au Cambodge, en Tanzanie ou dans l'enclave de Gaza. Les organisations internationales et, notamment les Nations Unies, nous ont donné la meilleure possibilité de montrer au reste du monde que nous sommes différents des États-Unis et que notre politique étrangère n'est pas celle d'un État satellite. On peut déduire la même chose de notre participation aux associations économiques internationales. C'est cette peur constante que le développement progressif des associations régionales économiques nous conduise à une intégration totale qui nous stimule à développer

des associations commerciales et financières dans toutes les parties du monde et à étendre pareillement notre développement économique. Cette crainte du continentalisme nous a conduits vers un internationalisme qui ne nous est pas naturel.

Enfin, parlons brièvement de la Cour internationale de justice qui est une institution internationale pour laquelle le Canada a toujours manifesté beaucoup d'intérêt. Nous la considérons de façon libérale et nous croyons que nous accepterions sa décision si nous étions mis en cause, à moins qu'il n'y ait désaccord interne quant à sa juridiction. À la vérité, nous n'en avons jamais fait l'épreuve. Nos deux associations particulières – l'OTAN et le Commonwealth – ont certainement eu leur influence sur le Canada et particulièrement sur notre politique étrangère. Quelques-uns critiquent l'OTAN parce qu'elle est une organisation unitaire qui impose une politique à ses membres. Si tel avait été le cas, instruit par ses expériences au sein du Commonwealth, le Canada n'y aurait jamais adhéré. Il peut y avoir des positions précises de l'OTAN sur des questions particulières relevant de sa compétence, telle le contrôle des pressions soviétiques à Berlin, mais il n'y a jamais eu de positions précises de l'OTAN au sujet de Goa, de l'Algérie, du Viêt-nam ou du traité contre les essais nucléaires.

Le Canada et l'OTAN

On rapporte qu'à la fin de 1968, on a conclu une entente non-officielle par laquelle les alliés représentés au bureau chef de l'OTAN demandent aux É.-U. de mettre un terme à la guerre au Viêt-nam. D'autre part, les membres sont souvent influencés par les discussions de ces problèmes au sein du Conseil comme par les opinions confidentielles de leurs alliés et sont aussi sensibles aux critiques acerbes faites en public par leurs collègues. La politique étrangère canadienne n'a pas été déterminée par notre participation à l'OTAN, mais il est cependant irréaliste de nier que l'OTAN a façonné quelques aspects de cette politique. Cela a pour conséquence de renforcer l'orientation traditionnelle vers l'Europe et de fausser en quelque sorte nos perspectives sur un monde en perpétuelle évolution. Nous doutons que cela contribue toutefois à renforcer les échanges économiques et culturels sur notre continent. Les Canadiens, attirés par l'idée d'une communauté atlantique, ont ainsi aidé à fonder l'OTAN, et cela aurait sûrement pu nous influencer si cette réalisation avait été faite d'une façon très structurée. C'est un sens de l'idéal, de fraternité, de responsabilité commune qui ont fortement préoccupé les Canadiens lorsqu'ils songeaient à leur situation dans le monde, et cela non pas au niveau des discours officiels mais plutôt concrètement au stade de l'élaboration de l'OTAN dans les années cinquante. L'OTAN eut surtout une influence importante sur notre politique militaire et nous en reparlerons plus loin.

On allègue fréquemment que notre affiliation à l'OTAN a nui à notre rôle comme « leader du Tiers-Monde ». Notre richesse plutôt que notre affiliation à certaines associations constitue vraiment ce qui nous empêche d'être considéré comme un meneur par les pays en voie de développement. On pourrait discuter sans fin pour savoir si notre affiliation à l'OTAN nous a discrédités ou nous a

apporté un statut important dans le système de la politique mondiale. On peut considérer la question de deux façons différentes, mais dans les deux cas on exagère la portée du problème. Nous avons une autre association qui a contribué à donner de nous-mêmes une image différente : le Commonwealth.

Le Canada et le Commonwealth

L'influence du Commonwealth sur notre politique étrangère est considérable. Il y a, au cours des années cinquante, l'influence sur la politique canadienne de M. Nehru et d'autres leaders asiatiques du Commonwealth. À ce point de vue, le Commonwealth contrebalance l'influence qu'ont les États-Unis sur le Canada, et nous force à adopter des positions vis-à-vis de la Corée, du Viêt-nam et de la Chine qui sont différentes de celles de Washington. De la même façon, nous sommes impliqués dans des questions coloniales, spécialement en Afrique. C'est l'ambiance des réunions des premiers ministres du Commonwealth, dont font partie un nombre considérable d'Africains, qui contribue à ce que le Canada est maintenant beaucoup plus intransigent vis-à-vis du gouvernement rhodésien qu'il ne l'aurait été autrement. Depuis la dernière guerre et surtout depuis l'avènement d'un Commonwealth multiracial, l'influence de cette association sur notre politique étrangère vient plus des membres de couleur que des autres. Les conceptions britanniques ont aussi leur influence sur le Canada mais c'est plutôt parce que la Grande-Bretagne est un pays important, un membre de l'OTAN et un vieil associé. À un certain moment, notre association au Commonwealth suscite de l'irritation entre la Grande-Bretagne et le Canada au sujet de la Rhodésie ou de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Les Canadiens ont le sentiment du devoir accompli lorsque le nouveau Commonwealth prend forme à la fin des années quarante et au début des années cinquante. Leur foi en cette association leur donne d'eux-mêmes une image qui modifie leur conception du monde. Le fait d'avoir été une colonie devient un avantage positif et les meneurs parmi les nouveaux États d'Asie et d'Afrique nous considèrent avec une fraternité toute spéciale. Il est douteux cependant que cela se poursuive longtemps. On a tendance à être sceptique et à faire un tas de suppositions sur les motifs de cet engouement, mais il est vraiment difficile d'y trouver des désavantages réels pour le Canada. Cela a pu changer la direction de notre politique d'aide économique, mais nous devons garder à l'esprit que le Commonwealth comprend la majorité de la population totale des pays en voie de développement et, comme les États-Unis, nous leur aurions probablement donné la plupart de notre aide même si le Commonwealth n'avait pas existé. Plusieurs Canadiens y voient le désavantage d'être empêtrés dans des institutions britanniques devenues anachroniques et que cela cause un préjudice à la position des Canadiens qui ne sont pas d'origine anglo-saxonne. C'est là une vue périmée du Commonwealth dont la plupart des membres sont des républiques et qui se glorifient de n'être pas britanniques et d'être le plus grand club multiracial au monde. Notre affiliation au Commonwealth est ou devrait être pour les Canadiens une question tout à fait différente de celle de la monarchie.

Le Canada et la Francophonie

Il est encore un peu tôt pour parler des effets sur le Canada de notre association avec la Francophonie. Cela engendre quelques complications constitutionnelles mais aussi contribue à clarifier notre fédéralisme et à innover dans nos relations internationales. Cela donne probablement aux Canadiens d'expression française un sentiment d'appartenance à la communauté mondiale que les Canadiens d'expression anglaise trouvèrent jadis dans l'Empire et continuent toujours de trouver dans le vaste monde anglophone. Certains nationalistes jaloux sont soupçonneux envers les deux associations, mais si le Canada a une signification spéciale en tant qu'expérience politique, c'est surtout parce que c'est un pays qui reconnaît que la fidélité des citoyens peut être diverse. Il ne me semble pas y avoir d'incompatibilité à ce que nous soyons associés, d'une part, avec le Commonwealth et, d'autre part, avec la Francophonie. L'avantage réside en ce que ce sont deux organisations souples et non exclusives, destinées à une meilleure compréhension internationale, à l'harmonie entre les peuples, au développement économique, social et culturel. Comme expression externe de notre biculturalisme cela peut alors renforcer notre biculturalisme interne. Ces deux organismes ne sont évidemment pas parallèles dans tous leurs rapports, et les besoins du Québec de s'associer avec la France et le monde francophone sont sûrement plus forts que n'importe quel besoin du Canada anglais, mais nous pensons qu'on peut les considérer avantageux pour l'équilibre national et, de cette façon, ils continuent tous deux d'être acceptables.

Le service diplomatique canadien

Il est difficile d'exagérer l'influence de notre participation aux organisations internationales sur notre service diplomatique. Cela nous a donné un but sans lequel nous n'aurions pu édifier un corps professionnel qualifié et motivé. Sous Mackenzie King ces intérêts sont « paroissiaux », mais à la fin de la guerre nous formons un groupe d'agents du corps diplomatique ayant des intérêts à l'échelle du monde et le grand désir de participer aux problèmes mondiaux. Dans le même ordre d'idée, d'autres représentants du gouvernement de plusieurs ministères, soit au niveau fédéral ou provincial sont amenés à participer à des conférences internationales et ainsi à élargir leurs horizons. Tout ceci contribue en grande partie à stimuler de nouvelles idées chez la bureaucratie. On peut évidemment penser que cette fascination de faire partie des missions étrangères dans les autres parties du monde peut contribuer à distraire nos diplomates des intérêts concernant directement les Canadiens, mais c'est toutefois le devoir du diplomate d'apporter au gouvernement l'opinion mondiale. Personne d'autre ne le fera. Le fait d'assister à des réunions internationales change grandement la façon de voir des ministres et des membres de notre Parlement. Cet arrangement unique au Canada qui leur offre, quel que soit leur parti politique, d'agir comme observateurs au cours des sessions de l'Assemblée de l'ONU contribue largement à hausser le niveau des préoccupations au-dessus de l'esprit de clocher.

Organisations internationales et politique militaire

Nous avons gardé pour la fin la question de savoir comment les organisations internationales auxquelles nous nous sommes affiliés ont influencé notre politique militaire. En 1947, Mackenzie King en annonçant les mesures de défense canado-américaine déclare : « Aucun pays n'agira à l'encontre de la Charte des Nations Unies ». Selon que l'on considère ou non l'OTAN compatible avec la Charte, on peut en déduire si cette politique est suivie de manière constante. Le gouvernement canadien a fortement insisté pour qu'il y ait une justification formelle selon l'article 51, et l'une des raisons pour lesquelles nous avons accepté un pacte de défense dans le cadre des Nations Unies est justement d'éviter une telle transformation des Nations Unies qui en aurait fait sortir l'Union soviétique et qui aurait détruit l'ONU en tant qu'organisme universel. C'est en réponse à l'appel des Nations Unies que nous avons commencé à nous réarmer, et une des raisons importantes du maintien de nos forces armées est leur efficacité au service des Nations Unies.

Immédiatement après la guerre nous pensons nous engager dans une sécurité collective quelconque et en même temps réduire nos forces armées au minimum. La théorie qui nous pousse à agir de la sorte est que nous pensons que les grandes puissances veulent garder la paix en accord avec la Charte des Nations Unies même si nous avons dit que nous sommes prêts à fournir des forces armées par voie de négociations. Notre participation à l'OTAN loin de nous amener à la conclusion que nous devons être armés, encourage les cercles gouvernementaux à penser qu'en nous engageant dans une politique de défense alliée nous pouvons réduire encore plus nos effectifs. C'est en fait la Corée qui a tout changé. Nous avons considéré ce problème comme un défi au concept de la sécurité internationale et collective dans laquelle nous sommes toujours engagés. Nous n'avons pas entrepris une course aux armements, mais la pression des Nations Unies fut telle que nous devions nous servir des forces armées ou sacrifier notre réputation. Paradoxalement, c'est le conflit en Extrême-Orient qui nous fait envoyer des troupes en Europe. La présomption de l'OTAN était que les attaques communistes en Corée étaient faites dans un but de diversion. Notre fidélité aux Nations Unies nous a conduits à recréer une force combattante pour la Corée et à accepter l'idée de force permanente de grande qualité pour la paix ; sans cela, nous n'aurions pas pu répondre à l'invitation de jouer un rôle comme médiateur en Indochine et au Moyen-Orient.

Le fait de garder la paix devient notre nouvel idéal et sans doute réconcilie plusieurs Canadiens antimilitaristes à l'idée d'une force permanente. Il y a ceux qui soutiennent que nous n'avons pas besoin de forces armées ; mais l'idée qui a toujours prévalu est que nous devons avoir des forces armées pour défendre notre propre pays si nécessaire afin de ne pas faire appel aux Américains. Il n'y a pas de Canadiens qui se sentent assez d'audace pour faire ce qu'aucun pays, sauf l'Islande, n'a jamais fait, c'est-à-dire abandonner complètement le recours aux forces armées. Nos alliances militaires et notre affiliation aux Nations Unies peuvent nous avoir donné une excuse valable et respectable pour maintenir les forces armées qu'au fond, nous voulons avoir, parce que nous pensons qu'un

État sans armée se sent démuni. Il n'est pas possible d'abolir une armée puis d'en recréer une, dès que l'on commence à craindre quelque chose.

Même si une position nationaliste ou isolationniste peut avoir été impossible, il est cependant nécessaire de se demander si nos préoccupations internationales sont à l'encontre de certains intérêts nationaux. Elles nous apportent la gloire et d'un autre côté, aussi des embêtements, mais nous croyons qu'en aucun cas, elles ne rendent les citoyens canadiens plus riches ou plus pauvres. Cette participation est coûteuse. Nous avons payé plus que n'importe quel autre pays pour notre contribution à la sauvegarde de la paix internationale, et nous avons été amenés à des dépenses considérables pour notre développement économique. Les gains modestes que nous devons aux organisations internationales valent cependant la peine d'être mentionnés. Nous avons perdu plusieurs de nos citoyens en service outre-mer, mais certainement pas à une échelle comparable avec les pertes d'une guerre mondiale que nous avons peut-être aidé à éviter. Une argumentation solide veut également que le fait d'avoir partagé nos charges militaires avec d'autres pays, nous a fait économiser beaucoup d'argent.

Activités internationales et politique interne

Quels ont été les effets de ces activités internationales sur notre politique interne ? Pendant les deux dernières guerres, nos participations extérieures ont conduit à de sérieuses divisions entre les deux peuples fondateurs. Il est difficile de percevoir semblable effet des engagements externes que nous avons pris depuis la dernière guerre. Les relations entre les Canadiens français et les Canadiens anglais au Canada sont évidemment plus problématiques aujourd'hui que jamais dans le passé. Les participations internationales canadiennes et en particulier, le contrôle constitutionnel de nos relations extérieures constituent des éléments de dispute. Notre participation aux Nations Unies ou à l'OTAN a suscité diverses opinions dans le pays, mais ces divisions règnent à l'intérieur des régions, des cultures et même des partis politiques. Il est difficile de trouver quelque part un mouvement sérieux réclamant notre dissociation des institutions internationales en général. Ce n'est pas le principe de notre participation aux affaires internationales qui est à l'enjeu mais plutôt son orientation.

Il est possible d'alléguer que le rôle international du Canada ainsi que ses succès relatifs ont été un facteur d'unité et ont renforcé la fierté, et tout au moins le nationalisme de ceux qui veulent conserver l'unité du pays. Cet argument ne doit pas être écarté seulement parce qu'il commence à être embarrassant. D'un autre côté, c'est un argument qui doit être utilisé avec beaucoup de discernement. L'obligation de maintenir l'unité du pays en jouant un noble rôle sur la scène mondiale peut nous conduire à la faillite. C'est bien « gentil » d'apposer une feuille d'érable sur une proposition de paix fructueuse, mais c'est encore mieux d'avoir une proposition de paix fructueuse. Nous sommes, sans doute, trop paresseux pour être obligés de maintenir l'unité intérieure grâce à une aventure étrangère à la manière des dictateurs dans leurs systèmes totalitaires, mais nous devons éviter toute comparaison possible pour un pays dont la vertu nationale

suprême consiste dans sa grande largesse d'esprit ; le jeu n'en vaut pas la chandelle. Nous avons un pays dont la principale qualité est qu'il fonctionne en fait comme une communauté internationale. Si notre internationalisme externe persiste à stimuler notre internationalisme interne, il y a bon espoir que nous nous développons de telle sorte que nous serons un peuple encore plus remarquable que ce que nous avons été par le passé.

Le besoin pour le Canada de défendre ses intérêts et de négocier avec plusieurs agences internationales est une force qui tend à stimuler le pouvoir central fédéral. Le tort des organisations internationales vient de ce qu'elles ne permettent pas la représentation des États membres. Plusieurs sont eux-mêmes des gouvernements fédéraux. Ils sont tous jaloux de leur propre pouvoir central. Cette attitude décourage la division fonctionnelle des compétences au sein d'un État fédéral vis-à-vis des relations internationales. Un fédéraliste cependant peut être trompé s'il considère les organisations internationales comme des alliées parce qu'elles peuvent décourager le compromis et favoriser la sécession. Nous espérons que le point de vue fonctionnel qui a guidé l'opinion canadienne à l'égard des institutions internationales nous donnera la sagesse nécessaire envers nos institutions internes et nous conduira à une façon pragmatique d'évaluer notre souveraineté. Sous ce nouvel angle, cela aidera les Canadiens à adapter leurs propres institutions à un nouveau monde dans lequel la souveraineté ou l'autorité doit être plus fragmentée que concentrée. Les internationalistes traditionnels s'attachent contre toute évidence à la conviction que nous devons converger vers de super-États de plus en plus grands jusqu'à ce que le monde soit fédéré. Cette vision nous semble tout à fait improbable et tout à fait indésirable. Nous devons faire face à une longue lutte entre la nécessité d'une réglementation et d'une coordination à l'échelle mondiale, et le besoin d'un gouvernement à l'échelle de l'homme. Il n'y a pas de réponse absolue mais seulement des ajustements continuels. Nous espérons que nos concepts fonctionnels à l'égard des institutions internationales de toutes sortes et à différents niveaux nous aideront à concevoir une nouvelle division de fonctions non seulement entre les gouvernements actuels, fédéral ou provinciaux, mais aussi entre les nouvelles grandes communautés urbaines, les commissions régionales et les organismes de toutes sortes qui émergeront en de nouveaux et déroutants systèmes au Canada et dans le monde entier.

Le monde attend que nous lui indiquions la direction. Barbara Ward disait de nous récemment : « A Canada prepared to pioneer with lucidity and daring the role of the first "international nation" in history would not only have an immense impact on its fellow states. It might also transform its own political life. It could, conceivably, turn the present rather bored citizen acquiescence in modern politics into something more exciting and active, into participation, into enjoyment, into purpose, even into fun ³. »

³ *The Canadian Forum*, octobre 1968, p.153.